



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

III Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto – realizado no Auditório da FEE de 17 a 19 de novembro de 2010



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

SUMÁRIO EXECUTIVO

O III Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto, realizado nos dias 18 e 19 de novembro, foi organizado pela SEFAZ, FEE e SEPLAG, e teve como objetivo principal discutir as experiências envolvendo o tema do Monitoramento e Avaliação (M&A).

Este ano, o evento contou com mais de 150 participantes. A programação iniciou com a realização, um dia antes das palestras, de um mini curso relativo à Elaboração de Marco Lógico de Programas, ministrado por Victor Maia Senna Delgado da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, para um número mais restrito de pessoas. Nos dois dias que se seguiram, foram apresentadas experiências do México, do Terceiro Setor, do Governo Federal e do Rio Grande do Sul.

Edgar Martínez, representante do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), do México, considerado como uma das referências do tema na América Latina, tratou do desenvolvimento e institucionalização do Monitoramento e Avaliação (M&A) em seu país, os antecedentes que impulsionaram o sistema, os fatores que o favoreceram e os desafios em seu início. Apresentou, ainda, o sistema de M&A existente, os resultados, as lições aprendidas, os avanços e desafios atuais e os principais usos da informação gerada pelo sistema.

Lígia Vasconcellos, da Fundação Itaú Unibanco, falou sobre o Monitoramento e Avaliação (M&A) na tomada de decisões de alocação de recursos e de como sua entidade utiliza as avaliações de programas internos e externos. Abordou como a avaliação econômica, que inclui tanto a avaliação de impacto como a análise de retorno econômico, pôde auxiliar na gestão do Programa *Escrevendo o Futuro*, realizado pela Fundação Itaú Unibanco em parceria com o MEC, com edições em 2002, 2004 e 2006.

Martha Cassiolato, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, palestrou sobre Elaboração de Modelo Lógico de políticas públicas para o Plano Plurianual - PPA. A técnica do IPEA apresentou o Modelo Lógico e a Teoria do Programa como uma proposta para elaborar programas e organizar a avaliação. Abordou o desenvolvimento da metodologia pelo IPEA e suas fontes, marco lógico, método ZOPP e Planejamento Estratégico Situacional (PES), as etapas a



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

serem seguidas, bem como as vantagens e usos do Modelo Lógico do IPEA na elaboração de programas do Governo Federal.

Ariel Pares, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, tratou do tema Avaliação de Políticas Públicas na Administração Federal: o que mudar. O Secretário falou sobre as formas de avaliação vigentes no Governo Federal: monitoramento e avaliação dos programas do Plano Plurianual; avaliação dos investimentos; avaliação da qualidade dos serviços prestados à população e avaliação de organizações; além das estruturas de avaliação e monitoramento nos Ministérios. Foram abordados os principais conceitos envolvendo cada tipo de avaliação e as principais dificuldades encontradas no M&A.

Antônio Lima, professor da UFRGS e técnico do Governo Estadual do RS, apresentou sua Tese de Doutorado em Economia pelo PPGE/UFRGS: "Avaliação de Impacto e de Efeitos Econômicos nas Regiões do Rio Grande do Sul dos Projetos e Investimentos Industriais Incentivados pelo FUNDOPEM no Período 1989/1998". O trabalho constituiu-se na aplicação de metodologia de Marco Lógico, com avaliação *ex-ante* e *ex-post*

Gustavo Reis, representante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), apresentou o desenvolvimento e a institucionalização de M&A no MDS. O Diretor do Departamento de Monitoramento expôs o organograma e funcionamento do Ministério, seus principais programas e como estes são monitorados e avaliados. Mencionou que as pesquisas de avaliação dos programas do Ministério são contratadas. Também foram mostrados alguns resultados de avaliações desses programas.

Carla Giane Cunha da SEPLAG/RS e Gabriele dos Anjos da FEE apresentaram tópicos sobre a formação do Grupo de M&A em atuação no Governo do Estado, constituído por técnicos da SEFAZ/FEE/SEPLAG, e o atual estágio de aplicação do método de Modelo Lógico num programa da Secretaria Estadual da Saúde.

Por fim, Eduardo Lacher (SEFAZ), Isabel Ruckert (FEE) e Carla Giane Cunha (SEPLAG) fizeram o encerramento do III Seminário explanando os principais desafios do Grupo constituído pelas três instituições e do tema de M&A no RS: apresentar resultados; utilizar metodologias simples; avaliar ações de impacto relevante; divulgar os resultados por meio de parcerias e estratégias de



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

comunicação; oficializar o grupo, seguindo o modelo federal; fortalecer as parcerias existentes e buscar novas; ampliar parcerias com o terceiro setor; fortalecer a equipe; sediar o Seminário da Rede Nacional de M&A em Porto Alegre, em 2011; aproveitar a oportunidade da mudança de governo para colocar o M&A como uma política de Estado.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

O presente documento tem como objetivo fazer uma síntese do evento como forma não só de registrar os principais conteúdos como sugerir linhas de ação para o setor público gaúcho.

O III Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto contou com mais de 150 participantes. Pela primeira vez contou com palestrante internacional e do terceiro setor, consolidando o evento no calendário do RS. Os trabalhos iniciaram com a realização de um mini curso relativo à Elaboração de Marco Lógico de Programas, proferido por professor da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. Tendo como objetivo principal discutir a institucionalização do tema do Monitoramento e Avaliação (M&A), o seminário iniciou com a palestra de representante do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL), do México, considerado como uma das referências do tema na América Latina.

Houve disseminação e discussão sobre Marco Lógico e Modelo Lógico, duas metodologias fundamentais para desenhar programas a serem monitorados e avaliados. Foram apresentados *cases* práticos de M&A em nível federal e estadual. Discutiu-se ainda sobre transparência e divulgação das informações para a melhoria dos programas e dos serviços públicos e perspectivas futuras sobre o M&A

Abertura do Evento:

O Secretário da Fazenda, Ricardo Englert, afirmou que as ações realizadas no III Seminário mudam o Estado. Segundo ele, o RS está lutando para que o gasto seja igual à receita. Englert vê o gasto por duas visões: quantidade e qualidade. A primeira visão, quantitativa, tem como limitador o tamanho da receita. A segunda, qualitativa, vai além e questiona por que gastamos, "será que o que estamos gastando está melhorando a vida das pessoas?" Segundo ele, é fundamental que essa discussão não se esgote nesse Seminário, mas se espalhe para os servidores que atuam nas escolas, postos de saúde, etc.

O Secretário-Adjunto do Planejamento e Gestão, Alexandre Porsse, comentou que esse Seminário está se tornando uma tradição por sua terceira edição, sendo importante para estruturar a agenda de avaliação de políticas públicas no RS. Destacou que a institucionalização do tema vem num crescente e



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

que na Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) as ações concorrem para fortalecer essa agenda. "A semente foi plantada e já está florescendo, só depende de nós, pois é necessário fortalecer o importante papel dos servidores nas suas áreas de atuação".

Para o Diretor Técnico da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, Octávio Conceição, a terceira edição desse exitoso evento, graças aos parceiros Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), tem uma importância grande devido à reflexão que será feita. Segundo ele, o evento veio para ficar.

Sessão I - Experiência de institucionalização de avaliação de Políticas Públicas no México

Edgar Martínez - Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL)

Antecedentes - o que favoreceu o México ao M&A: as avaliações são ferramentas úteis, muito importantes, mas não é fácil ter avaliações de programas públicos.

As leis e as atividades estão focadas na atividade de gastar, não importa o que gastar. Falta o aspecto qualitativo, por isso é necessário avaliar, a fim de melhorar políticas e programas; tomar melhores decisões, gerar transparência e maior divulgação das contas públicas.

Dificuldades iniciais: limitações normativas e técnicas de metodologia para avaliar, falta de capacitação dos servidores que participam da avaliação, esquemas de intervenção e avaliação nem sempre são lógicas e nem sempre se comunicam e tampouco integram todas as partes.

O CONEVAL é um órgão de Governo, descentralizado, com autonomia técnica e de gestão, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social. É estruturado em quatro áreas: Administrativa; Medição da pobreza; Avaliação; Coordenação (indicadores, avaliação de programas nacionais).

Objetivo: obter informações de qualidade e confiáveis sobre as políticas sociais.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

O CONEVAL enfatiza os temas sociais e atua em cerca de 200 programas de diversas áreas, como Saúde, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Trabalho e Emprego e Finanças Públicas. Todas as avaliações são divulgadas ao público e constam no seu site.

Até 2006, o contexto mexicano mostrava alto custo nas avaliações, existência de muitos programas, falta de divulgação de informações, entre outros. Naquele ano foi realizado um diagnóstico, o qual mostrou que os resultados não eram medidos e nem avaliados, só havia informações quantitativas, não havia supervisão da qualidade da informação e das avaliações. Havia setores importantes com vontade de participar do processo, como o Congresso, e as reformas normativas respaldaram a institucionalização de M&A no país. Algumas avaliações exitosas (como a do Programa Leite Fortificado, que reduziu 26% da anemia infantil e expandiu-se para o setor rural e também para outras políticas públicas) mostraram-se como oportunidades para essa institucionalização e os servidores públicos ficaram motivados e valorizaram a avaliação.

Sistema de M&A: Cada programa deve ter Marco Lógico (ML) desde o início, com objetivos claros e formas de avaliar e medir resultados, pois assim é mais fácil definir os indicadores. Devem-se desenvolver bons indicadores de resultado. O estabelecimento das metas acompanha a série histórica e isso é uma deficiência no México, pois não há como analisar se as mais de 4.000 metas são as mais adequadas para os programas.

Foram constituídos vários tipos de avaliação, a partir de 2006:

- Programa anual de avaliação;

- Avaliação de impacto: muito metodológica, complexa, consistente, aplicada apenas a alguns programas;

- Avaliação de consistência e resultados;

- Avaliação de processos e de indicadores;

- Avaliação de políticas;

- Avaliação de programas novos: diagnóstico realizado no primeiro ano para verificar porque é importante desenvolver esse programa com a formação de matriz de indicadores;



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Avaliações complementares;

Avaliação de desenho: verificar consistência do ML.

Após a realização das avaliações, é feito um resumo, com gráficos e informações sucintas, para facilitar o uso e a leitura, estimulando maior efetividade dos resultados gerados pela avaliação. Se as avaliações não têm um uso prático, dificilmente seguirá se avaliando.

Fatores que favoreceram a utilização de M&A no México:

Coordenação das três instâncias CONEVAL, SHCP (Ministério da Fazenda e Crédito Público), SFP (Ministério da Função Pública)

Normativa que institucionaliza M&A: Diretrizes gerais de Avaliação (2007) e programa anual de avaliação

Fortalecimento das unidades de avaliação, planejamento nas organizações fins

Impulsionamento obtido com as melhorias implementadas nas políticas e programas avaliados, com base nos resultados de M&A

Resultados - Programas de Desenvolvimento Social:

Consistência do Marco Lógico: Os programas de desenvolvimento social melhoraram seus esquemas de planejamento e possuem indicadores de resultados, objetivos e metas definidas e os novos estão melhores em seus esquemas lógicos.

Ações em médio prazo:

Uso sistemático da informação;

Melhorar os indicadores de resultados Estabelecer um nexo entre orçamento, indicadores e avaliações;

Melhorar a capacidade dos avaliadores externos;

Melhorar a divulgação das informações entre os gestores.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Lições aprendidas:

Construir Sistema de M&A é uma estratégia política com elementos técnicos;

Fornecer conhecimento técnico dos avaliadores, membros e assessores do Congresso, gestores públicos e demais atores envolvidos;

Institucionalizar o processo de avaliação;

Estimular pequenos exercícios de M&A divulgá-los para gerar efeito motivador;

Trabalhar de maneira coordenada com as instâncias que realizam M&A.

Sessão II - O M&A na tomada de decisões de alocação de recursos - Avaliação Econômica de Projetos Sociais

Lígia Vasconcellos - Itaú Unibanco

Importância da avaliação está ligada à prestação de contas. A avaliação é importante para que os programas se mantenham, sendo também uma medida de transparência e credibilidade. É importante pensar indicadores, fazer o desenho e depois avaliar, com objetividade. Ênfase para melhorar o alcance, a eficácia e a eficiência do programa.

Com a avaliação é possível medir o retorno econômico e social para a sociedade e o resultado do programa para os beneficiários, como melhoria de saúde, qualidade escolar, emprego e renda. O Itaú Unibanco realiza avaliações de programas internos e externos.

Na avaliação econômica, é preciso verificar se o projeto teve o impacto almejado. A avaliação de impacto é *ex-post* (avalia-se após a implementação do programa) e tem como objetivo medir os indicadores do que ocorreu com os grupos, verificando a magnitude de impacto.

Já o Retorno Econômico do projeto procura respostas para as questões "Como comparar o impacto com o investimento feito?" "Como conseguir impacto maior com menor recurso?" Para solucioná-las, se faz uma análise de cenário. É



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

possível realizar uma análise de cenário da renda futura dos jovens que melhoraram em cultura, educação, saúde, em relação ao que foi investido no programa. O retorno é de longo prazo. É feita uma Avaliação Custo-Benefício, verificando os custos monetários (custos operacionais do programa) e não-monetários do programa (benefícios para os participantes). O objetivo é transformar impacto em valores monetários com simulação de fluxo de benefícios.

Na avaliação econômica, o problema fundamental é analisar se a melhoria dos indicadores ocorreu devido ao projeto especificamente ou a outros fatores, assim, é preciso separar as diversas variáveis para compreender no que realmente o projeto contribuiu.

Exemplo deste tipo de avaliação foi realizado pelo Itaú Unibanco: Escrevendo o Futuro. Programa com três edições (2002, 2004 e 2006) que foi precursor da Olimpíada da Língua Portuguesa, parceria com o MEC.

Avaliação ex-post : Avaliação do impacto da participação das escolas no programa em 2006 na nota média em língua portuguesa (Prova Brasil). Unidade de análise é a escola e não o aluno. Utiliza-se base de dados da Prova Brasil, Censo Escolar, Censo Populacional e IDH para comparar as escolas inscritas no programa com as demais.

Metodologia utilizada: diferenças em diferenças e pareamento.

Resultado: aumenta o impacto quanto mais vezes a escola participa do programa, provavelmente devido ao envolvimento maior dos professores. Encontrou-se impacto positivo, que permanece a longo prazo.

Benefício social: a partir do indicador “10% a mais na renda por anos de estudo”, verificou-se que a melhoria na Prova pode gerar aumento de renda no futuro, fato comprovado pela relação entre desempenho e salários futuros da teoria de Custo/Benefício – retorno de R\$ 22 a cada R\$ 1 investido. Taxa de retorno de 27% ao ano.

Disseminação da metodologia e da importância da avaliação de programas também é um dos objetivos do Itaú Unibanco, sendo realizada através de atividades como seminários, cursos para gestores públicos e de terceiro setor, Portal Itaú, etc.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Sessão III - Elaboração de Modelo Lógico de políticas públicas (para PPA). / Modelo Lógico e a Teoria do Programa: Uma Proposta para Elaborar Programas e Organizar Avaliação

Martha Cassiolato – IPEA

Em 2006 foi construída uma proposta de Modelo Lógico para avaliação, a qual tem um grande potencial para melhorar o desenho de programas. A demanda surgiu devido ao problema de os programas do PPA Federal serem muito mal desenhados. Essa nova proposta gerou uma mudança metodológica.

O programa tem origem no enfrentamento do problema, logo se deve iniciar por ele. Já o Orçamento Federal é construído por ação, tendo um viés mais abrangente. Na união de Orçamento e Plano em nível federal, houve preponderância orçamentária. Ainda não houve mudança no foco do Orçamento (ação), o que prejudica o Plano.

O Modelo Lógico proposto visa explicitar a teoria do programa, é o passo essencial na organização do processo de monitoramento e avaliação, sendo uma ferramenta útil para auferir a qualidade da teoria do programa, a qual verifica as relações entre o que o programa se propõe a alcançar e se conseguirá fazê-lo. O Modelo Lógico é uma construção prévia para a avaliação, ele antecede avaliações baseadas na teoria do programa, articula uma explícita descrição das idéias, hipóteses e expectativas da estrutura do programa e seu funcionamento esperado, é a base para um convincente relato do desempenho, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como esse se qualifica para enfrentá-lo. É um organizador para desenhar a avaliação e medidas de desempenho, assim como o Marco Lógico, mas sua estrutura ocorre de modo diferente: o processo de construção precisa ser bastante negociado, com consensos prévios entre os atores, na medida em que pontos prioritários e parâmetros de julgamento são definidos anteriormente à avaliação, minimizando conflitos.

O Modelo Lógico desenvolvido pelo IPEA envolve três metodologias:

Modelo Lógico: opção pelo formato de diagrama para a estruturação lógica do programa. Devido à simplicidade, é comunicativo, mostra toda a estrutura lógica do programa, desde o problema até o resultado.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Método ZOPP: a árvore de problema é o passo inicial, que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotou no desenho de programas. Nele não se trabalha com a matriz do Marco Lógico.

Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES): Seu objetivo é pensar macro problemas, mais no nível da política, para organizar melhor a orientação estratégica, um exemplo é o IDEB para a Educação. Nele é preciso realizar seleções, pois não é possível enfrentar tudo.

O Marco Lógico diferencia-se do Modelo Lógico porque aquele é orientado por objetivos e visa resultados imediatos, com a geração de bens ou serviços (produtos); enquanto que esse é orientado para resultados, tendo uma abordagem mais concreta.

Vantagens do Modelo Lógico: gera facilidade de comunicação de como é o programa, do que se quer alcançar e constata-se ser interessante trabalhar a matriz separada, evitando acúmulo de informação. Sua estrutura é composta pela explicação do problema, com referências básicas; estruturação do programa para alcance de resultados; estrutura lógica; problema situado na sua estrutura de implementação. Nesse método, se começa a desenhar o programa com a identificação do problema, os descritores do mesmo na situação inicial, público alvo e depois suas causas, consequências. O objetivo geral é a mudança do problema.

Resultado final: Gestores podem se comprometer com algo possível de mensurar, sem precisar ficar preso à análise de impacto. Indicador de resultado precisa estar ligado ao que o programa se propõe. Sugere-se construir indicadores de produto de forma simples, com indicadores de desempenho, para facilitar o acompanhamento. Também, fatores relevantes de contexto: favoráveis e desfavoráveis à implementação do programa.

Procedimentos para construção de Modelo Lógico:

Coleta e análise de informações;

Pré-montagem do Modelo Lógico (painel com toda a estrutura lógica);

Validação do Modelo Lógico, checagem de todos os componentes do ML, ocasião em que os dirigentes podem fazer as alterações necessárias;



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Análise do Modelo Lógico a partir de teste de consistência e de análise de vulnerabilidade;

Análise estratégica, verificando a motivação dos atores;

Definição dos indicadores.

PPA no RS: Uma mudança efetiva ocorreu com o PPA 2004-2007. Avançou-se bastante na integração de Orçamento e PPA, e também no monitoramento, mas ainda era fraca a ligação com a estratégia de Governo. É necessário avançar no vínculo do programa com a estratégia de Governo, construindo não programas setoriais, mas sim de Governo. No PPA 2007-2011 há alguns programas com multisetorialidade, mas o prazo pequeno gera vácuo da relação com a estratégia de Governo. Espera-se conseguir dar mais um passo para qualificar o PPA como instrumento de planejamento e gestão, e ferramentas como o Modelo Lógico ajudarão a melhorar os programas e auxiliar no seu monitoramento e avaliação.

Sessão IV - Avaliação de Políticas Públicas na Administração Federal: o que mudar

Ariel Pares – Secretaria de Assuntos Estratégicos

Abordagem relativa à visão de operador de programas, não de avaliador.

O gasto público é uma alavanca para um Governo de Resultados, pois é importante planejar a organização entre a política pública e a programação orçamentária.

I - Monitoramento e avaliação de programas do PPA: O PPA federal utiliza um Modelo Lógico simples, parte da estratégia de desenvolvimento aos programas, passando por dimensões e desafios.

Há necessidade de repensar e simplificar a modelagem lógica, pois há dificuldade de diferenciar os programas finalísticos, os quais devem ser capazes de garantir a realização de uma mudança na sociedade. A estrutura e o processo de orçamento também requerem simplificação, para facilitar o monitoramento e a avaliação.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Separar Gestão por programas x Gestão por instituição. O planejamento é essencial para gastar bem, utilizando o orçamento como instrumento, mantendo o compromisso com o gasto. No Governo Federal, a lógica do PPA e do Orçamento ainda está distante. Deveríamos ter um Orçamento Plurianual, pois eles se complementam: se o orçamento não tiver uma base de planejamento plurianual, ele projeta de forma inercial o status quo para o futuro. Com o plano plurianual integrado ao orçamento, o orçamento presente projeta de forma estratégica o futuro.. A contabilidade precisa melhorar, simplificar, sendo útil para a sociedade e para o Governo com análise de custos.

É importante unir os modelos mentais que fundamentam a elaboração do planejamento e orçamento, vinculando objetivos e resultados ao gasto. O Plano não se executa. O Orçamento é o que se executa, mas quando está orientado por um plano, ele executa de forma estratégica.

Em 2004 foi promulgado o Decreto nº 5233, que, além de normatizar o PPA 2004-2007, criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA. Ainda existem poucos sistemas de avaliação no mundo. É possível encontrar sistemas de avaliação no Canadá (ligado ao Planejamento), na Austrália e no Chile (esses dois últimos com viés maior na fiscalização, pois está ligado ao Tesouro). Quando o sistema de avaliação está ligado ao Planejamento tem outro viés, diferente do ligado ao Tesouro.

Dentro do MPOG há uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), visto que o sistema de avaliação precisa ser coordenado e é necessário avaliar todos os programas finalísticos. Um ponto central para avanço é que o Sistema de avaliação conte com unidades de M&A nos órgãos finalísticos.

A divulgação das informações e a transparência são essenciais, porém infelizmente ninguém lê os documentos de avaliação. Ministros, gestores orçamentários, membros do Congresso, entre outros, precisam ver a avaliação como um bom instrumento e poder utilizá-la na prática.

Há uma divisão entre Gestão setorial e Gestão territorial. O planejamento setorial precisa ter também planejamento territorial. O investimento funciona para ampliar a capacidade do Estado, ele é central, deve estar dentro dos programas fins, pois é julgado pelos resultados que o programa gera. É essencial criar um sistema público de investimentos aliando União, Estados e municípios.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

II - Monitoramento:

Há dois tipos de monitoramento: 1) Monitoramento intensivo com o desempenho físico; 2) Gestão de Restrições: feita a previsão dos problemas diversos que podem ocorrer e tais problemáticas são incumbência de solução por parte do gestor superior.

No âmbito federal, verificou-se que não é possível fazer um único sistema de acompanhamento dos programas, então foi desenvolvido um sistema diferente em cada Ministério, devido às peculiaridades, periodicidades diferentes e diversas formas de medir indicadores em cada programa. Todas as informações são disponibilizadas nos macro sistemas e estão à disposição dos gestores.

Principais dificuldades:

Falha de concepção no desenho de programas. Como se está utilizando o Modelo Lógico, os desenhos de programas estão melhorando muito.

Sistemática única para todos os programas x seletividade. É importante reunir o âmbito quantitativo e os resultados. Programas finalísticos precisam ser avaliados, mas não se pode perder a noção do seletivo?, isto é, selecionar apenas alguns programas, para fazer grandes mudanças.

Detalhamento excessivo dos programas e ações. É vital mudar a Lei nº 4320, no sentido de buscar a atualização e adaptação em pontos centrais, como: planejamento de longo prazo; carteira de investimentos territorial; discutir o papel dos controles interno e externo.

. Precisa-se ter atenção no detalhamento do orçamento, que pode tanto engessar a gestão como dificultar a medição dos resultados. A Lei nº 4320 precisa de atualização. Auto-avaliação x avaliação de terceira parte. Na União é realizada a meta-avaliação?. Precisa ter transparência e diálogo com a sociedade no âmbito da avaliação. Precisamos ter mais avaliação participativa, com grupo focal, gerando um confronto positivo entre Estado e sociedade.

Programas multissetoriais. A tendência é aumentar o número destes programas se o Modelo Lógico for aplicado sem se fixar na organização e



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

torna-se difícil realizar a gestão. Quanto mais se estrutura o Modelo Lógico, mais se aproxima das necessidades da sociedade, pois se questiona mais do que ela precisa, então crescem muito os programas multissetoriais.

III - Avaliação da qualidade dos serviços ao cidadão

A avaliação da qualidade dos serviços ao cidadão funcionou em 2001 e 2002 e foi abandonada. Em 2005 houve tentativa de retomada do projeto, com o GesPública, o qual é um sistema mais robusto de avaliação dos serviços. Como o GesPública é por adesão, sua abrangência ficou limitada. Porém esse sistema é mais organizado que os anteriores: possui software, carta de serviços ao cidadão e pesquisa de satisfação.

Apesar de ser uma espécie de certificação ISO das organizações, com incentivo à disputa das melhores pontuações, o GesPública não mede resultados, apenas verifica a existência de boas práticas de gestão. Percebe-se que estas não asseguram resultados.

Seção V - Avaliação de Impacto e de Efeitos Econômicos nas Regiões do Rio Grande do Sul dos Projetos e Investimentos Industriais Incentivados pelo Fundopem no Período 1989 / 1998 - Tese de Doutorado em Economia PPGE / UFRGS em 2003

Antônio Ernani Martins Lima – UFRGS

Apresenta a aplicação de Marco Lógico, com avaliação *ex-ante* e *ex-post*.

Problema: falta de hábito de avaliação no RS de programas e projetos públicos e, em particular, do Fundopem, que é um financiamento de parte do ICMS e está ligado ao desenvolvimento e fomento industrial.

Marco Lógico *ex-ante*:

1ª coluna: Objetivos, componentes, atividades. As ações geram efeitos e, a partir deles se espera que gerem impactos.

2ª coluna: Indicadores para objetivo geral do Fundopem (desenvolvimento), objetivo específico (crescimento econômico), componentes / produtos (crescimento industrial) e atividades (nível operacional).



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

3ª coluna: Meios de verificação (fontes): FEE, FIBGE, SEFAZ, BNDES, SEDAI. Não houve possibilidade de acesso direto ao Projeto, devido a questões de sigilo.

4ª coluna: Pressupostos ou riscos em cada ponto:

A base de dados da avaliação *ex-post* não foi apenas secundária, mas foi também primária, indo a campo para verificar informações nas empresas. Verificou-se que 80% dos projetos se realizaram.

Conclusões:

Concentração espacial do emprego e da renda nas regiões Metropolitana, Vale do Rio dos Sinos e Serra. A Serra é a mais dinâmica na geração de empregos.

Desconcentração na composição interna dessas três principais regiões entre 1990/1999

As três regiões reduziram sua participação no PIBpm

Análise do Fundopem como fator de desequilíbrio e espírito teórico associado a pólos de crescimento. Incentiva o desequilíbrio, sendo benéfico por incentivar o investimento e a construção de projetos para concorrer pelas empresas.

Fundopem como parte de medidas de fomento, organizadas institucionalmente em rede, com objetivos e orçamentos definidos, para promover o desenvolvimento regional endógeno; como instrumento de promoção fiscal, estimulando a criação de ambiente local de desenvolvimento e como instrumento auxiliar de fomento regional.

Análise *ex-ante*:

Virtudes do Marco Lógico para o ordenamento da análise.

Criação de empregos diretos pelo Fundopem.

Efeitos no emprego total, VAF total e produtividade total.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Três regiões hegemônicas do RS apresentaram maior desenvolvimento relativo, sendo mais dinâmicas em localização e em desenvolvimento geral. As regiões mais dinâmicas atraem mais projetos.

Análise ex-post:

Realizado com a engenharia reversa, na qual se buscou montar a matriz com indicadores que buscavam como foi a evolução ao longo do tempo.

Fatores determinantes (decisão de investimento) de acordo com as respostas das empresas: disponibilidade de recursos humanos qualificados, custo adequado, disponibilidade de infraestrutura; estratégia empresarial visando oportunidade de lucro; incentivos do Governo do Estado na decisão de investimento empresarial, que não depende do Estado.

Houve desconcentração industrial nesse período apesar do Fundopem.

Para medir o impacto do Fundopem foram isoladas variáveis. O ML vai aumentando o grau de generalidade, tornando os efeitos muito difusos.

Sessão V - Desenvolvimento e Institucionalização de M&A no Brasil - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Gustavo Reis – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Estruturação:

Foi realizado um mapeamento preliminar e a seleção de programas a serem monitorados. Essa tarefa não foi fácil, pois foi preciso criar credibilidade e confiança junto aos órgãos finalísticos. Hoje o Monitoramento atua em todas as Secretarias que possuem programas finalísticos, independente do número de programas.

O primeiro passo foi a construção do Modelo Lógico junto a cada programa finalístico selecionado. Esta construção foi conjunta com os técnicos e sua validação era feita com o Diretor da área.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Após ocorreu a elaboração de fluxo detalhado de atividades dos programas selecionados.

Em seguida, houve a etapa de construção de indicadores. Essa ação foi difícil inicialmente, pois os gestores haviam elaborado muitos indicadores, alguns dos quais não tinham como ser medidos. Houve dificuldades de convencimento para reduzir o número de indicadores e demonstrar aos gestores que o melhor é ter poucos indicadores. Além disso, a medição do indicador precisa ser inferior a um ano para que seja possível acompanhar o programa no curto prazo. Alimentação de indicadores, com a identificação e/ou desenvolvimento de ferramentas para coleta de dados estratégicos de programas. A maioria das áreas não tinha sistema para o monitoramento dos indicadores, trabalhavam somente com planilhas eletrônicas. Tentou-se analisar as planilhas com informações, sistematizando num sistema mais apropriado de gerenciamento de dados. Atualmente esse sistema é alimentado, mas ainda não é automático.

Elaboração de relatórios e publicações.

Informações estratégicas: já está sendo construído um sistema de monitoramento e avaliação, com acesso web. É desenvolvido um Boletim de Monitoramento com resultados das avaliações distribuído para os gestores, mostrando o que pode melhorar nos programas.

Avaliação: são terceirizadas, contratadas por licitação.

Ciclo de Avaliação da SAGI:

Discussão sobre a relevância do estudo proposto;

Termo de referência;

Contratação da empresa que fará avaliação;

Acompanhamento, resultados finais, divulgação dos resultados, publicações, disponibilização dos microdados.

Sessão VI - Avanços e Desafios do Monitoramento e Avaliação (M&A) no RS

**Carla Cunha – Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e
Gabriele dos Anjos – Fundação de Economia e Estatística(FEE)**



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

O Grupo de Trabalho de M&A não é constituído formalmente, e sim consensuado entre as entidades que o formam: SEPLAG, FEE e SEFAZ a partir da confluência de interesses das três organizações e de seus gestores. A SEFAZ tem interesse específico na área de qualidade do gasto; FEE tem um núcleo de políticas públicas. Já a SEPLAG tem interesse na avaliação do PPA e da Pesquisa de Satisfação sobre os Serviços Públicos.

Entre as questões norteadoras do Grupo estão o fomento e consolidação de cultura de avaliação, a oportunidade do RS em se engajar no processo nacional de M&A, as sugestões de programas/áreas a serem avaliadas e a capacitação da equipe.

Atividades realizadas:

Contato com órgãos do Estado, abertura para demandas de avaliação de políticas.

Proposição de áreas para avaliação: Secretaria da Habitação, CORSAN, Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, entre outras.

Escolha de temas/problemas para avaliação por parte dos gestores: Mortalidade Infantil.

Oferta de apoio e capacitação do Banco Mundial, Os programas e áreas para avaliação são baseados em indicadores como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com ênfase na mortalidade infantil, educação e saneamento.

A avaliação de Mortalidade Infantil no RS iniciou dentro do Grupo devido a ser uma área prioritária para a Secretaria da Saúde, pela relevância do tema, existência de dados, histórico de acompanhamento e redução do coeficiente. A decisão pela utilização do Modelo Lógico (IPEA / MPOG) foi feita em função da vantagem de poder ser utilizado em qualquer estágio do programa, identificando o que alcançar e como alcançar seus objetivos e pela necessidade de desenhar bem um programa para poder avaliá-lo.

Para tanto está sendo construído o Modelo Lógico do Programa a partir da coleta de documentação, entrevistas com responsáveis pela política, sistematização dos dados, análise de contexto, discussão do problema e construção da árvore de problemas.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

A validação do Modelo Lógico está ocorrendo junto à Secretaria da Saúde em um procedimento gradual a cada etapa construída. O próximo passo é a construção do Plano de Ação. No projeto de Implantação de um Protocolo Estadual de Atendimento à Gestante, entre os objetivos está a redução da mortalidade infantil. Está sendo construído um desenho de modelo de avaliação para medir os impactos dessa implantação.

Na base desse projeto estão agendas importantes (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, indicadores nacionais e internacionais) e técnicos dispostos a colocar sua expertise nesse trabalho. O Grupo M&A pode ajudar na construção de políticas públicas e na melhoria das atividades desse Programa.

O objetivo é fortalecer esse Grupo transdisciplinar de trabalho, com possibilidade de apresentar um “menu” de formas de avaliação de políticas, procurando contribuir para o trabalho dos técnicos. Há uma cultura de avaliação dentro do grupo, mas percebem-se dificuldades ainda, pois poucos gestores lêem um relatório de avaliação, sendo importante sedimentar a cultura de avaliação dentro do setor público.

Encerramento do III Seminário

Eduardo Lacher (SEFAZ), Isabel Ruckert (FEE), Carla Cunha (SEPLAG)

Eduardo Lacher (SEFAZ)

A SEFAZ tem foco na qualidade do gasto, com análise quantitativa e qualitativa. Esse trabalho é feito há alguns anos e tem muito a ver com a efetividade das políticas públicas.

É preciso saber fazer as perguntas corretas para colaborar na eficiência alocativa dos recursos. Nosso trabalho precisa melhorar a vida das pessoas, que é o papel do Estado. Deve-se usar o gasto como alavanca para a gestão de resultados, para melhorar a gestão pública e avançar nesse questionamento.

Espera-se que o Seminário, nessa edição com mais de 150 participantes e relevantes participações internacionais e do terceiro setor, entre na agenda do



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

Estado e estimule as discussões sobre monitoramento e avaliação. Quanto mais discutirmos, mais equipes técnicas vão se preparar e se aprofundar no tema.

No Grupo de M&A, o relacionamento interinstitucional é muito rico, importante para agregar diferentes modelos mentais. As formações diversas dos participantes agregam e qualificam o processo, tornando o trabalho muito melhor. Nesse contexto, Banco Mundial, UERGS, UFRGS, Secretaria da Saúde, Rede Brasileira e Rede Latinoamericana de M&A são parceiros muito importantes.

Não há incentivos automáticos à avaliação. Com o M&A, há possibilidades de melhorar os programas e é preciso alterar a lógica punitiva.

Quem demanda a avaliação? O trabalho do Grupo foi colocado na pauta pelos técnicos, com apoio das Secretarias e da FEE. Não é fácil que a sociedade em geral entenda os nossos conceitos, então a questão da comunicação é muito importante. O setor público precisa estar sempre pensando no resultado, que é a prestação dos serviços públicos.

No RS precisamos aprender com a experiência do CONEVAL, do MDS, MPOG, mas precisamos achar nosso caminho. Essencial nunca esquecer que a política pública envolve a parte política e a parte técnica, dessa forma a técnica e a política precisam conviver e é preciso envolver técnicos e políticos nesse processo. Além disso, precisa haver transparência, pois a sociedade tem legitimidade para fazer a alocação de recursos.

Precisamos ser sucintos e apresentar resultados para que o tema prospere. O trabalho precisa ter efetividade e o resultado precisa estar no centro das discussões. É vital criar nexos entre planejamento e orçamento, levando em conta as avaliações que estão sendo feitas.

Isabel Ruckert (FEE)

O Seminário mostrou-se muito profícuo e trouxe muitas lições a serem aprendidas. Começou com o mini-curso, que ensinou questões técnicas importantes e deixou claro para todos a metodologia de Marco Lógico.



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

As questões que o Edgar Martínez apresentou foram muito pertinentes e nos ensinaram muito, demonstrando que no México o M&A está muito avançado e sistematizado. Ele evidenciou que não é fácil ter avaliações de políticas públicas, mas são necessárias. Para construir um sistema de avaliação precisa ter elementos políticos e técnicos. Para fazer avaliação há muitos desafios, nem sempre temos informações, nem sempre os modelos lógicos são claros, nem sempre os programas têm objetivos definidos e há muitos indicadores sem geração de informações úteis. Ter uma equipe técnica sólida e em constante capacitação é muito importante. Isso estimula a participação de mais técnicos.

Transparência e divulgação das informações são preocupações de técnicos e especialistas.

Foi importante a apresentação e futura parceria com o terceiro setor, pois foi possível conhecer e discutir a avaliação econômica dos programas próprios e de terceiros. É preciso estímulo à cultura de avaliação, convencimento de como fazer, qual a melhor forma de avaliar que agora já está mais assimilada pelo setor privado. Em sua fala, Ariel também enfatizou a questão política ligada à técnica. Foi possível discutir também que uma gestão fragmentada dificulta a avaliação. Houve espaço para avaliar a importância da avaliação externa e da transparência.

Carla Cunha (SEPLAG)

Para a SEPLAG os temas M&A são questões recorrentes, já tiveram muitos avanços e recuos. Há diversas áreas da Secretaria envolvidas com essa questão: monitoramento de projetos estruturantes, pesquisa de satisfação dos serviços públicos, avaliação e monitoramento do PPA. O processo de M&A do PPA possui muita inspiração no modelo federal e envolvem a utilização de modelo / marco lógico para a construção de programas e projetos. A forma como são conduzidas e divulgadas as avaliações do PPA depende da decisão dos gestores, apresentando avanços e recuos quanto à publicização dos resultados.

As discussões propostas pelo Seminário vieram num momento muito especial para a SEPLAG, prestes a construir um novo PPA. Foi extremamente rica a apresentação de experiências de utilização de ML de forma prática. Vamos utilizar os conhecimentos aprendidos em breve para auxiliar os órgãos a construírem bons programas, podemos sempre ajudar na melhoria desses



III SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO

programas, o que facilitará a avaliação deles por diversos olhares e enfoques, com participação da SEFAZ, FEE, Tribunal de Contas, SEPLAG. Uma boa elaboração dos programas e políticas públicas facilita qualquer tipo de avaliação posterior.

Desafios do Grupo e do tema no RS:

Apresentar resultados. Tivemos avanços em pouco tempo, mas precisamos ter entregas maiores, que sejam usadas efetivamente pelos gestores públicos.

Utilizar uma Metodologia simples e de impacto relevante.

Usar os resultados das avaliações por meio de parcerias e estratégias de comunicação.

Institucionalizar: oficializar o Grupo, com inspiração no modelo federal.

Fortalecer as parcerias existentes e buscar novas.

Ampliar parcerias com terceiro setor, México, GEFIN - Grupo de Gestores Financeiros.

Fortalecimento da equipe: quantidade e capacitação contínua.

Sediar seminário da rede nacional de M&A em Porto Alegre em 2011.

“Mudanças de Governo são oportunidades” colocar o M&A como política de Estado.